

Grundloven og Irakkrigen

Bredsdorff, Nils

Published in:
Information

Publication date:
2007

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Bredsdorff, N. (2007). Grundloven og Irakkrigen. *Information*.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Kronik i Information d. 10.april 2007

Ingen over og ingen ved siden af Grundloven.

Nils Bredsdorff

Østre Landsret overvejer for tiden den sag, som 26 borgere har anlagt mod statsministeren for grundlovsbrud ved krigserklæringen mod Irak i marts 2003. Statsministeren har påstået sagen afvist, fordi borgerne skulle mangle konkret, personlig, retlig interesse i sagen. Landsrettens overvejelser om søgsmålskompetence er ikke emnet her. Det er derimod sagens realitet: Grundlovens regler for at anvende militær magt.

Ved festlige lejligheder understreges det – ikke mindst af regeringen og dens støtteparti - at den danske demokratiske retsstat bygger på Grundloven, på deling af magten, kontrol med magten og på folkets suverænitet. Befolkningen kan med jævne mellemrum vælge at gøre regnskabet op med magten og har et afgørende ord, hvis grundlaget for hele konstruktionen skal ændres – altså ved grundlovsændringer. En grundlov ses ofte som en kontrakt mellem politikerne, de valgte og folket, men det er en problematisk metafor, fordi den antyder, at magten og folket er ligestillet. Derfor foretrækker jeg en anden metafor: Det handler om magtens selvbinding. Denne metafor er i bedre overensstemmelse med den historiske udvikling, hvor forskellige magtgrupper har ønsket at binde hinanden og som betaling har måttet tillade, at de også selv blev bundet. Det klassiske billede er Odysseus, som lader sig binde til masten og stopper sine folks øren til, så de er forhindret i at adlyde hans ordrer om at befri sig, mens han hører sirenerens smægtende og dragende sang.

Grundloven er en binding af den magt, der ligger både hos den udøvende og den lovgivende magt. Den bestemmer regler for, hvad hvem kan, og hvem der skal kontrollere hvem, og den indeholder regler for, hvordan den kan ændres. Reglerne vanskeliggør ændringer i de allerede opnåede, komplicerede magtbindinger. En grundlov er ofte sprogligt altmodisch eller bevidst kryptisk formuleret. Den danske grundlov er et godt eksempel med dens tale om, at Kongen gør dit og Kongen gør dat.

Alene dette sprog viser, at Grundloven må fortolkes omhyggeligt i forhold til det, der faktisk var meningen med teksten.

De bindinger, der er lagt på magten, er mangeartede: Ingen regering kan i Danmark sidde med et folketingsflertal imod sig. Ingen regering kan regere uden en finanslov. Ingen myndighed kan handle uden ved hjemmel i lovgivning. Love kan prøves ved domstolene, og domstolene beskytter i princippet borgernes rettigheder (som vi så det med Tvind-dommen, der erklærede en lov grundlovsstridig).

Nogle regler binder regeringen eller den udøvende magt til bestemte formelle procedurer, når beslutninger skal tages, eksempelvis skal vigtige udenrigspolitiske beslutninger forelægges et udenrigspolitisk nævn, ligesom visse af disse beslutninger skal forelægges Folketinget til samtykke. Et eksempel på magtbindinger udgør Grundlovens §19. Først hedder det ”Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.” Dette kaldes også regeringens udenrigspolitiske prærogativer, dvs. regeringens eneret til at handle udenrigspolitikken, men det ses allerede af den nævnte bestemmelse om det udenrigspolitiske nævn (§ 19 stk. 3), at disse prærogativer er bundet, og af stk. 2 fremgår det, at Kongen skal have Folketingets samtykke til at ”anvende militære magtmidler mod en fremmed stat”, bortset fra hvis der er tale om selvforsvar.

I det aktuelle sagsanlæg mod statsminister Anders Fogh Rasmussen og regeringen ang. beslutningen om at erklære krig mod Irak er det netop en sådan binding af magten, der er i centrum. Mens Kammeradvokaten som statsministerens advokat påberåber sig regeringens udenrigspolitiske prærogativer, dvs. fravær af andre bindinger end de nævnte procedurer, der åbenlyst er fastlagt i § 19, så hævder sagsøgerne, at der er en langt mere omfattende magtbinding i denne paragraf end den nævnte procedure, at en krigserklæring skal forelægges Folketinget og det udenrigspolitiske nævn.

Da den længe ventede grundlovsrevision stod for døren i 1953, var den kolde krig og Korea-krigen allerede godt i gang, og de kun 8 år gamle rædsler havde stor aktualitet. FN-pagten forbød militær magtanvendelse undtagen i selvforsvar eller efter beslutning i

Sikkerhedsrådet. Det fremgår med al ønskelig tydelighed af Forfatningskommissionens arkiver, af den samtidige dagspresse og af tidsskriftlitteraturen, at forpligtelsen på FN-pagten var helt central i grundlovsrevisionen. Kommissionens bemærkninger til den nye §19 stk. 2 lyder: ”Efter at Danmark gennem internationale aftaler har afstået fra krig som redskab for sin udenrigspolitik, kan anvendelse af militære magtmidler mod andre stater kun forekomme som forsvar mod angreb eller som deltagelse i sanktioner i overensstemmelse med De forenede Nationers pagt.” Dette er fortsat opfattelsen i samtlige juridiske lærebøger.

Bindingen af magten er tydelig: Når det drejer sig om at anvende magtmidler mod en fremmed stat, kan det kun ske efter beslutning i FNs Sikkerhedsråd. Den danske befolkning og den daværende politiske magt, kort sagt Danmark, har simpelthen med sin egen grundlov bundet sig til FN-Chartrets mast for at undgå at falde for magtanvendelsens tillokkelser. Og der var ikke bare ikke noget flertal for krig mod Iraq, Sikkerhedsrådets flertal var imod. Folketingsbeslutning 118 fra 21. marts 2003 var et brud på Grundlovens §19.

Om Sikkerhedsrådet, hvor der sidder 5 permanente medlemmer med vetoet, er det blevet sagt, at man ikke kan tolke en resolution fra Sikkerhedsrådet i modstrid med en eksplicit formuleret intention hos et permanent medlem. Men det hævdes nu af regeringen, at den resolution, Sikkerhedsrådet vedtog kort tid før angrebet på Iraq, resolution 1441, kan tolkes således, at den så at sige vækker to 10 år gamle resolutioner til live, som bemyndiger medlemslande til at gå til angreb mod Irak. De allerfleste eksperter i international ret og FN-politik er enige om, at det er forkert, alene fordi 3 ud af de fem permanente medlemmer eksplicit omkring vedtagelsen af 1441 sagde, at den ikke kunne tolkes som en bemyndigelse, men at sagen skulle op igen i rådet, inden magtmidler kunne tages i brug mod Irak.

Regeringen har brudt Grundlovens binding på krigeriske udenrigspolitiske beslutninger, der er fastlagt netop for at forhindre, at den nye verdensorden med baggrund i verdenskrigen skulle antastes. Og denne orden er rystet af den nye krig mod terror. Venstres udenrigspolitiske ordfører Troels Lund Poulsen illustrerede effektivt

problemet ved 20. maj 2005 at foreslå, at man måtte undersøge mulighederne for i fremtiden at føre militære felttog uden om FN. Er Irak-indsatsen, som krigsførelsen eufemistisk hedder, blot første skridt ud på en glidebane, hvor hele det internationale sikkerhedspolitiske system centreret om FN langsomt brydes op?

Med en berømt sætning hedder det: Ingen over og ingen ved siden af Folketinget. Sætningen er Hørups og gjaldt Folketingets eneret til at bestemme over skatteudskrivningen og Finansloven. Men sætningen er forkert, når det gælder Grundloven. Den står over Folketinget og binder Folketinget. Folketingets flertal - om det så var alle 179 medlemmer og ikke kun de usle 61 - kan ikke bryde Grundloven. Men der er ikke sikre regler for, hvordan båndene, der binder magten, skal forsvares.

Hvis en minister bryder en lov, kan der rejses rigsretssag mod ham – som vi så det i Tamilsagen. Det vil sige, at sagen er til politisk afgørelse, og hvis ikke vælgerne vælger et Folketing, der vil rejse en sådan sag, så er der ikke nogen sag. Eftersom den tidligere socialdemokratisk-radikale regering også var på kant med § 19 i sin deltagelse i Natos krig mod Serbien i marts 1999 uden Sikkerhedsrådets accept, er det usikkert, om der i de næste 30 år kan komme et Folketing, der vil rejse en sag om grundlovsbrud på §19.

Upåtalte brud på vigtige bestemmelser i Grundloven – og krigserklæringer er vel noget af det alvorligste man kan forestille sig - er truende for retsfølelsen og for selve retsstaten. Det er en fundamental misforståelse, at et politisk flertal blot kan se bort fra brud på centrale dele af Grundlovens bindinger af magten. Den grundlov, der knyttede Danmarks udenrigspolitik entydigt til FN-systemet kan ikke bare laves om. Og det er ikke op til et enkelt folketingsflertal eller flertal af vælgere i en retsstat at vælge at se igennem fingre med et brud på den eksisterende grundlov.

Den tredje statsmagt må tage byrden på sig for at vogte den grundlov, den selv er runden af. Det er et alvorligt problem for det danske demokratis livsduelighed, at borgerne skal kæmpe op ad bakke for at få domstolene til at påtage sig at påtale, når magten bryder de mest fundamentale bånd, den selv har bundet sig med.